

特集

能登半島地震からの人間復興

2007年3月25日に起こった能登半島地震は、過疎化・高齢化が極度に進んだ地域を襲った点に特徴があり、復興の過程にもこれまでにない特別の困難がある。地震列島・日本は人口減少、高齢化へと向かっており、能登半島でどのように「人間の復興」と「地域社会の復興」を果たしていくかは、今後の日本全体にとって大きな意味をもつものとなるだろう。

本特集では、「災害復興」とは何か、復興のために何が必要かを考えたうえで、他の地域にとって貴重な教訓となりうる現地の実情、活動をつたえる。



愛知大学経済学部
教授

宮 入 興 一

能登半島地震の 復興課題と政策展開

はじめに

2007年3月25日に起きた能登半島震災から5ヶ月になる。人的・物的に甚大な被害を受けた能登地方の被災地では、当初の応急対策は一まず終り、復旧から復興の段階に入っている。しかし、当面の危機を乗り切った復興への過渡期の段階こそ、被災者と被災地にとっては、今後の回復を左右する決定的に重要な岐路に立つ時期であるといつてよい。

小論の目的は、能登半島震災の特徴を捉えた上で、今後の復興課題と具体的な政策展開の方向を探究することにある。そのために、まず前提となる、「災

害復興」とはそもそも何かという「災害復興」の基本的考え方と、復興制度の歴史的展開の道筋について考えてみたい。そこから、能登半島震災の復興と政策展開の課題の方向も見えてくるからである。

1. 「災害復興」とは何か

(1) 災害復興の眼目は「人間の復興」と「地域社会の復興」

「災害復興」とは、そもそも何か。誰のため、何のための復興であり、その本質は何か。この点について、今から84年前、1923(大正12)年の関東大震災の際に、元慶応大学教授・福田徳三が行った指摘が異彩を放っている。福田は、大震災後直ちに現地を調査し、多数の論文を書いたが、それらを『復興経済の原理及若干問題』(同文館、1924年)にまとめた。その中で、福田は、「災害復興」の本質を次のように喝破している―「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し営業し

特集 能登半島地震からの人間復興

能登半島地震の復興課題と政策展開

愛知大学経済学部 教授 宮 入 興 一・・・①

超高齢化社会の震災と若者のこれから

輪島市門前町道下地区住民 三 宅 俊 之・・・⑦

輪島の土蔵修復活動

特定非営利活動法人輪島土蔵文化研究会
萩野アトリエ主宰 工学博士

萩 野 紀一郎・・・⑩

2度目の大地震被災と3度目の災害ボランティア

石川県災害ボランティアコーディネーター
諸岡公民館元災害ボランティアリーダー

岡 本 紀 雄・・・⑭

近刊のおしらせ 「資本主義国家の理論」

金沢大学経済学部 教授 村 上 和 光・・・⑯

労働せねばならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、生業及労働機会の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何もならないのである。」(pp.254-5)、と。

すなわち、福田は、「災害復興」の本質的な目的は「人間の復興」であり、それは「人間の生存機会の復興」、つまり「人間の生活、生業及び労働機会の復興」であって、道路などのインフラの復興は必要ではあるが、しかし、災害復興の本来の目的ではなく、手段に過ぎないというのである。この福田の、「人間の復興」こそが災害復興の本来の目的であるとする理念は、しかしながら、その後の戦争の時代と戦後の経済成長優先の時代の流れの中で、長いこと忘れられていた。「人間の復興」のためには「生存機会の復興」が必要である。一方、人間は一人では生きられないから、「地域社会の復興」が不可欠である。私は、「災害復興」の眼目は、「人間の復興」とそれを支える「地域社会の復興」であると考えている。

(2) 従来型の「災害復興」とその失敗の教訓

従来、わが国の災害復興は、ハードな公共施設の復旧に主眼が置かれていた。道路や橋などの公共インフラが復旧すれば、被災者や被災地は、それについていわば自動的に復興すると考えられていたのである。とりわけ、日本における災害復興対策の最大の欠陥は、被災者個人への生活再建と生業再建という、福田徳三が最も重視した「人間の復興」のための公的支援が極めて手薄いことにある。その結果、被災者個人だけでなく、被災地の復興は遅れ、被災地に重大な困難を長引かせてしまう。近年のその最も典型的な失敗例は、阪神・淡路大震災における兵庫県の「創造的復興」であろう。

阪神大震災の災害復興で国や自治体が率先してやったことは、倒壊した高速道路や港湾などの産業基盤最優先型の復興であった。被害総額10兆円の内訳は、産業基盤30%、生活基盤50%(住宅45%)、商工20%であった。一方、国の復興予算5兆円の内訳は、産業基盤50%に対して、生活基盤19%(住宅14%)、商工は4%に過ぎなかった。その結果はどうなった

か。

阪神大震災の死者は6434人、うち914人(14%)は自殺者を含む災害関連死である。これらの人々は地震で亡くなったのではない。「人間の復興」を軽視した復興政策の失敗の犠牲者であり、「人災」といってよい。では、産業優先型の復興で、被災地の経済は回復したか。実は、そうではない。1993-2005年の地域内総生産の伸びは、全国の19%に対し、兵庫県は1.8%、神戸市はマイナス0.8%である。特に被害の激しかった被災6区、例えば長田区は人口でマイナス13%、小売店数、販売額ともマイナス37%であった。これが、大震災から12年後の阪神の被災地の実態である。その意味は何か。「人間の復興」に主眼が置かれて災害復興がされていれば、被災者は元の地域に速やかに戻れ、コミュニティは回復し、商店街や地域産業の復興も早期に実現できたはずである。しかし、現実とは逆であった。災害復興の方向を、従来の産業基盤優先型から人間復興優先型へ、抜本的に転換させる必要がある。

2. 被災者生活再建支援制度の欠陥と

制度拡充への模索

(1) 復興の基本である住宅再建支援制度の欠落と住宅再建の「公共性」

災害復興の本質的目的が被災者の人間復興であるとするれば、そのためには生活の拠点である住宅の再建が不可欠となる。しかし、政府はこれまで、「住宅は個人の私有財産であるから、その再建に税金を投入することはできない。それは、資本主義のルールに反する」として、住宅再建は「自己責任」と主張してきた。しかし、本当にそうだろうか。では、なぜ、政府は、バブル期に大儲けしたあげくに破綻した大銀行に何兆円もの税金を投入したのか。それこそ自己責任であり、資本主義のルール違反ではないのか。この事実の前に、政府によるご都合主義の二枚舌の口実は完全に破綻してしまった。事実、私有財産制の下でも、そこに一定の「公共性」が存在すれば、税金の投入は是認されてきたからである。しかも、銀行の破綻は経営者の責任だが、災害は被災者の責任ではない。

では、災害で被災した個人の住宅再建は、どのような「公共性」を持っているのか。それは、①災害

のため一挙に破壊された住宅という被災者の自助努力の土台を速やかに回復させ、被災者の生活再建を早めて生存権・生活権を保障する。②災害により崩壊した地域のコミュニティと地域経済社会の早期回復を促進する。③復興が遅れるほど増大する税金の無駄な追加投入を回避できる。④災害列島・日本の国民相互の連帯と絆を強める。このように、被災住宅の速やかな再建は大きな「公共性」を持っており、そこに税金を投入することには、十分な根拠があるといっていよい。

（２）被災者住宅再建支援制度の前進と課題

一制度の創設と拡充への模索

しかし、住宅を含む被災者への生活再建支援制度の創設と拡充の歩みは、決して平坦な道ではなかった。その歩みは、次のような転機と曲折を経て今日に至っている。

①第１の転機—雲仙火山災害(1991年)

1991年に始まった雲仙・普賢岳の火山災害は、火砕流を伴いながら周辺市街地に５年にわたり法的強制力の強い警戒区域を設定させた。この災害を転機に、２つの画期的な被災者支援の制度がつくられた。１つは、「食事供与事業」で、これはその後の現金給付による被災者生活再建支援制度への端緒となった。もう１つは、「災害対策基金」で、これは以後の復興基金の端緒であった。しかし、重視されるべきは、これらの先駆的試みも、決して国が最初から上から善政として実施したものではないことである。島原市など被災地からは被災者支援のための「全国１,０００万人署名」が強力に展開された。これに呼応した全国の世論と運動の高まりを背景に衆参両院で特別決議がなされ、その下で実現されたのである。

②第２の転機—阪神・淡路大震災(1995年)

1995年の阪神大震災は、戦後最大の、かつ２０世紀を総括する大都市型の巨大災害となった。にもかかわらず、いくつかの法律はつくられたものの、関東大震災時のような復興院や特別会計の新設は見送られ、「災害復興基金」(9,000億円)が設置されたに過ぎなかった。しかし、この基金は規模も著しく小さく、事業内容も極めて限定的で、住宅本体の再建や補修にはまったく使えなかった。これに対して、被災者はもちろん全国的にも批判と制度創設への世

論と運動が高まり、大震災から３年以上も経った1998年５月、議員立法によってようやく「被災者生活再建支援法」(以下「支援法」)が制定された。しかし、支援法は、低い支給額(最高100万円)、厳しい収入・年齢制限、細かい使途制限(特に被災住宅の再建に充当禁止)、肝心の阪神の被災者への不遑及など、重大な問題点を抱えた欠陥法であった。とはいえ、被災者の生活再建に現金給付が法制化された意義は大きい。以後は、この法律を手がかりにして、制度の限界を突破していくことが可能となったからである。

③第３の転機—鳥取県西部地震災害(2000年)から「支援法」の改正(2004年)へ

2000年10月の鳥取県西部地震災害は、今回の能登半島震災と、規模も、また被災地が米子市などの地方中心市及び過疎と高齢化が進んだ中山間地を多く含んでいた点でも類似していた。高齢者は住宅再建の資力に乏しく、再建できなければ人口は流出し、過疎化と高齢化は一層進み、コミュニティは崩壊し、過疎と高齢化はさらに進む。この悪循環を断つには、住宅再建制度を県独自で創設する以外にはない。当時の片山鳥取県知事は、被災者の所得、年齢など一切の適用制限なしに、全壊住宅の再建に300万円を限度に現金支給する制度を新設した。これは極めて画期的であった。以後、今日まで29の都道府県で類似の制度がつくられている。鳥取ショックのより重要な意義は、それが国の支援法改正に大きなインパクトを与えたことである。2004年４月の支援法改正では、支給額の300万円への引上げ(生活関係経費100万円、居住関係経費200万円の新設)などがなされた。もっとも、支援法の最大の問題である住宅本体の再建補修支援の禁止、収入・年齢制限は依然未解決のままであり、2007年秋の臨時国会での同法再改正の最大の焦点となった。

④第４の転機となりうるか—中越大震災(2004年)、能登半島震災(2007年)

2004年10月の中越大震災は、中山間地を襲った大規模災害を特徴としていた。日本の中山間地は、人口こそ総人口の１割以下であるものの、国土面積では７割を占め、自然環境保全や災害防止などに重要な役割を果たしてきた。中山間地は、高度成長期以来、日本の経済と都市の成長の裏側として、人口

流出による過疎化、高齢化の進行、地域経済の衰退に苦しめられてきた。中越大震災の災害復興は、こうした重大な地域問題を抱える日本の中山間地においてどのような復興モデルを描くことができるかの試金石となった。中越の震災復興の成否こそが、全国どこでも起こりうる中山間地の災害復興と地域再生の可能性の鍵を握っている。私は、大震災の直後に、こうした中山間地の現状をふまえて、「被災中山間地復興特別措置法」の制定を提起した。しかし、残念ながらこの提案は実現されなかった。その代わり、災害復興基金(3,000億円)の新設とその「柔軟な利用」で対応するとの方針の下、現在102のメニューが具体化されている。しかし、この基金が真に中山間地の災害復興の切り札となりうるか否かは、もう少し事態の推移を見極めなければならない。

以上、被災者の生活再建、特に住宅再建支援は、紆余曲折を経ながらも、被災地から全国への世論と運動の高まりと広がり背景に、やっと後一歩のところまで押し込んできた。一方、立ち遅れていた生業保障は、能登半島地震の災害復興で前進の兆しが見えている。

3. 能登半島地震災害の特徴

能登半島地震は、奥能登の輪島市、七尾市、穴水町、志賀町を中心に、死者1名、住宅全壊638棟、半壊1,570棟、住宅被害約1.6万棟などの甚大な被害をもたらした。この能登半島震災の特徴は、どのように捉えたらよいであろうか。災害の特徴を正確に認識することは、災害復興の課題と政策提起を適切に行うためには、不可欠な前提である。

能登半島震災の特徴は、第1に、地方中心市と中山間地を襲った地震災害という点である。この点では、中越大震災や鳥取県西部地震ともよく似た兄弟型といってよい。ただし、中越大震災は、内陸でかつ地理的に広範囲だったこともあり、全体の被害規模は、能登震災の6～7倍はあったと推定される。しかし、個々の被災者や被災地の被害の実態については、両者は類似している点が多い。なお、海岸部集落の被害がかなりあること、また、今回は運休中で大事には至らなかったものの、志賀原子力発電所の原発震災問題など、新しい災害問題が顕在的・潜在的に現れ出たことも今回の災害の特徴といえよう。

第2の特徴は、人口流出による著しい過疎化と少子高齢化時代の災害だという点である。経済成長優先型の都市化、過密化の裏側は、地方の経済的疲弊と、人口流出による過疎化、高齢化の加速に他ならない。能登半島災害は、この意味で、日本の20世紀型経済政策のツケと、将来の災害を先取りした災害であるといってよい。国勢調査によれば、2000～2005年の間、石川県の人口は0.6%の減であった。ところが、今回被害が集中した奥能登地域では人口はマイナス6.8%と県内最大の減少幅である。都市別では、輪島市-4.1%、珠洲市-9.1%、七尾市-3.3%、穴水町-6.4%、志賀町-6.3%、旧門前町では-7.7%と最大級の減少である。その結果、高齢化率は、石川県平均の20.9%に対して、奥能登では35.7%と15ポイントも高い。都市別では、輪島市31.4%、珠洲市37.3%、七尾市26.5%、穴水町35.9%、志賀町31.1%、旧門前町は47.1%と突出している。この高齢化率は、中越地震で甚大な被害を受けた長岡市の23%、小千谷市26%、旧山古志村40%と比べてもかなり高い。要するに、能登半島地震の被災地は、石川県内だけでなく、全国でも有数の人口流出地であり、過疎化と高齢化が急進し、災害弱者の増大など様ざまな問題を抱えた地域であることが確認できよう。

第3の特徴は、地域住民の生活基盤である住宅、さらに生業基盤である作業場や土蔵、店舗が崩壊し、そのためコミュニティの維持や、歴史、文化、信仰など、能登の独特の地域的風土が丸ごと危機にさらされた災害である。能登は豪雪地帯で家の造りは概してしっかりしているので、震度の大きい割には全壊は少なかったものの住宅被害は多い。しかし、高齢化率の高いこととも相俟って、住宅の再建や改修は被災者にとって極めて困難である。また、今回の災害は、能登を代表する輪島塗や酒屋の土蔵や作業場にも甚大な被害を与えた。特に輪島塗は、国の重要無形文化財であり、地域最大の地場産業であり、朝市と並ぶ観光の目玉でもある。輪島塗の土蔵の再建なしには、地場の生活と生業、伝統と文化の復活はありえない。能登杜氏で有名な造り酒屋も同様の特徴をもつ。さらに商店街や社寺の被害も大きかったが、それは地域コミュニティの維持を困難にし、人々の生活と祭りや行事など、能登の固有の歴史や

文化と結びついた地域的風土の存続を危機に陥れるものとなった。

第4の特徴は、平成の大合併と地方財政の危機とが進む中での災害という点である。門前町は輪島市と、富来町は志賀町と合併した。しかし、今回の災害は、合併して周辺地域化した旧門前町や旧富来町をより激しく襲った。にもかかわらず、新たな支所には権限や財源もなく、災害対策本部も置かれていない。被災者や被災地は、早期の災害復興から取り残される懸念を強めている。

4. 能登半島震災の復興の課題と政策展開

能登半島震災の特徴と従来の災害復興の教訓にたちして、今後の災害復興の課題と政策展開の方向を考えてみよう。

(1) 生活基盤である住宅の復興課題

今回、石川県は、国の被災者再建支援制度の欠陥を補完するために、全壊住宅に対して最高100万円の上乗せ制度を新設した。この県制度は、年収・年齢制限は国と同一という欠点を残しながらも、用途には限定がなく、住宅の再建補修にも充当できる。これは、中越大震災で採用された新潟県方式のコピーといってよい。しかし、制度は同一であるが、他の条件を斟酌すると、新潟県方式と比べ2つの点で見劣りし、改善が必要となっている。

1つは、新潟では設置された県独自の「住宅応急修理制度」が、石川県ではなかったことである。災害救助法の住宅応急修理は、金額が50万円と少額の上に、収入・年齢・被害規模・修理内容などに様々な制約がある。新潟県はこれらの制約を事実上撤廃し、全壊をも対象とし、大規模半壊以上で100万円、半壊で50万円の新たな県単独の応急修理制度を新設した。その結果、国制度の約2倍を超す2万件超の利用件数に達した。応急修理で住宅の修復が可能であれば、解体一再建するより被災者は早く元の家に戻れ、経済的負担も軽い。またゴミも出ず、仮設住宅や復興住宅の必要もないので、自治体の負担も少なくて済む。しかし、新潟県で採用されたこの方式が、なぜか石川県では採用されなかった。その結果、能登では、修復すればまだ使用できる住宅が、無造作に解体されるのを放置するケースが多発した。こ

の政策の失敗を埋めるためにも、石川県は住宅再建の上乗せ分の引上げを実施すべきである。

もう1つは、中越大震災と比べ、義援金の集まりと配分額がかなり少ないことである。中越では、義援金の配分額は全壊世帯で最高約450万円になった。能登ではまだ募金が継続中なので最終結果は不明であるが、今の募金増加のペースから見て、配分額は中越の半分以下にとどまろう。

以上2つの理由から、私は、石川県が住宅再建の上乗せ分として、全壊100万円を少なくとも200万円以上に増額することを提唱したい。そのために必要な財源は、市町村分を含めて約22.5億円と推計され、この程度の支出は石川県にとって不可能ではない。現在見直し中の支援法の改革促進とその能登地震への遡及適用のためにも県に英断を促したい。

(2) 生業基盤である地場産業、商店街等の再生への課題

今回の震災においてとられた災害復興対策の中で特筆すべきは、「能登半島地震被災中小企業復興支援基金」の創設である。この基金は、災害後の中小企業復興支援という点では、まったく新たな、歴史的にも画期的意義を持つものとなった。中小企業への復興支援は、従来は、低利融資か利子補給に限られており、現金支給による本格的支援は存在しなかったからである。この基金の目的は、「能登半島地震で被害を受けた輪島塗、酒造業、商店街を主とする地場産業の再生・復興を図るために、ハード・ソフト両面から被災中小企業への各種支援事業及び金融面での支援を実施する」ことにある。基金規模は300億円(国:県=8:2)、年利率1.8%、5年間で27億円の財源になる。とりわけ注目されるのは、輪島塗、酒造業、商店街の3業種に対し、作業場(土蔵)、店舗、付帯設備等のハードな施設への補助金支給が盛り込まれた点である。全壊200万円、半壊100万円、また投資額5,000万円以上にはさらに300万円上乗せして合計500万円を限度に、実質的な現金支給が実施される。

この石川県方式ともいえるべき中小企業復興支援基金は、その端緒は雲仙基金で拓かれた。しかし、本格的には全国で初めての試みであるから、具体的な政策展開と改善は今後の課題である。しかし、今後

の方向としては、①重点3業種以外の業種や業者への復興支援策を構築すること、②商店街や業種ごとに立てられる復興計画を、業者や商工会、商工会議所、行政等だけでなく、地域住民も参加した復興会議として、下から練り上げていくこと、③これらの業種や被災地域からの復興計画を自治体の復興計画としてさらに統合していくこと、こうした住民自治に基づく地元の創意と工夫が試されている。

(3) 住宅・生業・地域コミュニティの「三位一体」の復興課題

災害からの復興にとって決定的に重要なことは、住宅を含む生活の復興、またなりわいである生業の復興、さらに地域社会における人々の絆である地域コミュニティの復興、これらを三者一体で復興することが「人間復興」の鍵を握っていることである。とりわけ、能登の魅力ある人と暮らしと地域は、このような生活・生業・地域社会の「三位一体」の結びつきの中で存続してきたのであり、災害復興もこうした視点から行われる必要がある。この点では、中越大震災で設立された新潟県の「復興基金」が1つのヒントを与えてくれよう。というのも、規模は小さいながら、石川県でも同じ仕組みの復興基金ができたからである(500億円を原資に5年間、年利1.5%程度で運用、運用益約37億円を助成事業に充当)。

新潟の基金活用からの教訓の1つは、従来のタテ割りバラバラの行政事務による災害復興を、被災した地域の実情に合わせて統合化しようとしたことである。例えば、地域の住民や社会の統合のシンボルでもある鎮守の森や神社、寺のお堂や祠などの復旧は、その地域の住民が参加する祭りや行事などのコミュニティ活動の場(施設)の復旧として位置づけられ、2千万円まで、補助率3/4で現金助成のメニューに加えられた。県産瓦使用・越後杉使用、雪国特有の家づくりへの復興支援は、住宅・生活の復興と生業の復興を結合した事業となった。また、高齢者ハウスの整備や高齢者・障害者との同居支援は居住と福祉とを結びつけた。さらに手づくり田直し支援は、農地の小規模自力復興を支援して生活、生業とコミュニティの早期回復を促進するのに寄与した。能登でも、基金事業などと組み合わせたい

た様々な工夫が試みられる必要がある。

おわりに

わが国の災害被災地をまわり、被災者や被災地の惨状を目の当りにし、これに対する国や自治体の災害復興の実態にふれる時、常に思うのは、災害対策は現場主義こそが命であり、基礎だということである。その意味は二重である。

1つは、災害は、その地域が被災前に持っている良い点をも悪い点をも、一挙に白日の下に晒してしまう。特に、平時に地域がかかえていた様々な問題を露呈させる。被災者を始めとする地域の人々がその事態を正面から主体的に受けとめ、「禍を転じて福となす」災害復興の途を自ら切り拓いていくことが、地域における災害復興の原点であるといつてよい。災害復興には、住民自治のあり方とその熟度が問われているのである。

もう1つは、被災者は自分たちだけで復興することはできず、その際、国や自治体の果たすべき役割は非常に重要である。とはいえ、日本の災害対策の重要な制度改革で、「上」から改革されたものは一つもないというのが歴史的教訓といつてよい。重要な災害対策の改革は、すべて被災の現場から、被災者や被災地の「下」から、草の根から発せられ、それが全国の国民の共感となり、世論となり、運動となって、一つ一つ実現され、今日に至ったものである。その意味で、「がまん強さ」と「遠慮」は、災害復興にとっては「美德」ではない。能登を含む北陸や東北の人々は、がまん強く、しかも遠慮がちである。しかし、全国の人々への感謝とやさしさと共感忘れてはいけなければならないけれども、こと災害復興に関しては、あえて自らの美德を一時脇に置いてでも、被災者と被災地の実情と真実を広く訴え、全国に情報を発信してほしい。現在国会で再検討が進められている支援法も、能登半島地震への遡及も含めて、こうした被災地からの訴えを原点に、全国の世論と運動の高まりの中で、改革の途が拓かれていくからである。

(補注) 本稿は、去る2007年6月17日に輪島市で開かれた石川自治体問題研究所等主催のシンポジウムでの報告を基にしている。被災者生活再建支援法は、全国の世論と運動の高揚の中で、11月9日、住宅本体の再建支援を可能にする改正法が衆参両院で成立、能登半島震災へも遡及適用されることとなった。